

Föstudagurinn 12. júní 1998 kl. 9:00

113. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 19/1998

## Um niðurgreiðslur Reykjavíkurborgar á leikskólavist

### I.

#### Málavextir og málsmeðferð

##### 1.

Samkeppnisstofnun barst bréf frá Elínu Sigurðardóttur, dags. 25. ágúst sl., þar sem kvartað var yfir fyrirkomulagi niðurgreiðslna Reykjavíkurborgar á leikskólavist. Nánar tiltekið segir í bréfinu: „*Samkvæmt Sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986, 6. gr., er rekstur dagvistar fyrir börn, eitt af lögbundnum verkefnum sveitarfélaga. Í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, 33. gr., er einnig kveðið á um að sveitarfélög annist uppbyggingu og rekstur leikskóla. Þá segir í 34. gr. s.l., að sveitarstjórnir skuli „eftir föngum tryggja framboð á leikskólarými“. Í lögum nr. 78/1994 um leikskóla, 7. gr., segir að bygging og rekstur leikskóla, skuli vera á kostnað og í umsjón sveitarstjórna, en einnig að „**Heimilt er öðrum aðilum að reka leikskóla að fengnu samþykki viðkomandi sveitarstjórnar**“.*

*Svo sem alkunna er hefur Reykjavíkurborg ekki getað uppfyllt þörf fyrir leikskólapláss hingað til. Ef til vill hefur Reykjavíkurborg af þeim sökum nýtt áðurgreinda heimild, og veitt nokkrum einkaaðilum leyfi til reksturs leikskóla. Ekki þarf að fjölyrða um að með því er orðin samkeppni á milli Reykjavíkurborgar og einkaaðila um rekstur leikskóla.*

*Fyrir liggur að dagvistargjöld eru ekki þau sömu hjá Reykjavíkurborg og einkareknum leikskólum. Eftirfarandi eru upplýsingar um dagvistargjöld, m.v. 8,5–9 stunda vistun, annars vegar hjá Reykjavíkurborg og hins vegar hjá Leikskólanum Skerjakoti.*

<b>Dagvistargjöld:</b>	<b>Rvk</b>	<b>(niðurgr.)</b>	<b>Skerjakot</b>	<b>(niðurgr.)</b>
		<b>(frá Rvk)</b>		<b>(frá Rvk)</b>
<i>Giftir/sambúð</i>	18.750	?	22.600	16.000
<i>Annað í námi</i>	12.000	?	22.600	16.000
<i>Bæði í námi/einstæðir</i>	9.500	?	9.500	30.000

*Óljóst er hvers vegna dagvistargjöld eru lægri hjá Reykjavíkurborg, þar sem Reykjavíkurborg hefur ekki upplýst hversu mikið hún niðurgreiðir rekstur leikskóla sinna. Því eru engar forsendur til að reikna út hvernig dagvistargjöld Reykjavíkurborgar eru uppbyggð.*

*Ég tel að með því að upplýsa ekki um uppbyggingu dagvistargjalda sinna, (þar með talið niðurgreiðslur), brjóti Reykjavíkurborg á þeim foreldrum sem leita þurfa til einkarekinna leikskóla með börn sín, og þurfa að greiða mun hærra gjald fyrir þá lögbundnu þjónustu sem Reykjavíkurborg á að veita, og veitir á leikskólum sínum, fyrir mun lægra gjald.*

*Auk þess er samkeppnisstaða einkarekinna leikskóla gagnvart leikskólum Reykjavíkurborgar augljóslega ójöfn á meðan Reykjavíkurborg upplýsir ekki hversu mikið hún niðurgreiðir dagvistargjöld leikskóla sinna. Má í þessu sambandi einnig nefna að einkareknum leikskólum er gert að leggja rekstrartölur sínar fyrir Reykjavíkurborg.*

Kvartandi telur þá spurningu vakna hvort ástæða lægri gjalda hjá Reykjavíkurborg sé að niðurgreiðslur til leikskóla borgarinnar séu hærri en til einkarekinna leikskóla. Sé það raunin telur kvartandi að Reykjavíkurborg brjóti stjórnarsýslulög, sveitarstjórnarlög og samkeppnislög.

*„1. Með broti á stjórnarsýslulögum nr. 37/1993, á ég við að jafnræðisregla 11. gr. laganna er augljóslega brotin þar sem niðurgreiðsla Reykjavíkurborgar á dagvistargjöldum er mismunandi eftir því hvort foreldrar kaupa þá þjónustu hjá borginni eða einkaaðilum.*

*2. Með broti á sveitarstjórnarlögum á ég við að þar sem leikskólapláss eru ekki næg hefur Reykjavíkurborg skyldur gagnvart þeim foreldrum sem þurfa að kaupa þá þjónustu sem Reykjavíkurborg hefur lögbundna skyldu til að veita hjá einkaaðilum.*

3. *Með broti á samkeppnislögum á ég við að með því að niðurgreiða e.t.v. meira dagvistargjöld til leikskóla sinna, en einkarekinna leikskóla hamlar Reykjavíkurborg rekstri einkarekinna leikskóla. Þ.e.a.s., þeir eru ekki reknir á jafnréttisgrundvelli. “*

Með bréfi kvartanda fylgdi bréf frá Félagi einkarekinna leikskóla til Reykjavíkurborgar þar sem bent var á að frekari munur væri á rekstraraðstoð borgarinnar við annars vegar eigin leikskóla og hins vegar einkarekna leikskóla.

Að lokum segir í bréfinu kvartanda: „*Vegna alls þessa tel ég nauðsynlegt fyrir bæði foreldra barna á einkareknum leikskólum svo og stjórnendur þeirra að fá upplýsingar um rekstrartölur (niðurgreiðslur) Reykjavíkurborgar til leikskóla sinna, til að tryggja sé að Reykjavíkurborg sé hvorki að bregðast skyldum sínum við foreldra né að brjóta á stjórnendum einkarekinna leikskóla. “*

## 2.

Erindi kvartanda var sent borgarstjóranum í Reykjavík með bréfi, dags. 24. september 1997, og var óskað eftir umsögn borgarinnar um það.

Umsögn barst frá borgarlögmanni með bréfi, dags. 15. október 1997. Þar er því mótmælt að Reykjavíkurborg hafi, við starfrækslu leikskóla borgarinnar, brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga.

Í umsögn borgarlögmanns segir: „*Löggjafinn hefur með ýmsum hætti lagt á sveitarfélögin skyldur varðandi dagvistun fyrir börn í viðkomandi sveitarfélagi. Aðallagaboð um leikskóla á vegum sveitarfélaga er í leikskólalögum nr. 78/1994, 7. gr. þar sem segir að bygging og rekstur leikskóla skuli vera á kostnað og í umsjón sveitarstjórna. Um rekstur leikskóla sem lögbundið verkefni sveitarfélaga er ennfremur ákvæði í 6. gr. sveitarstjórnarlaga 8/1986 og í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, sbr. ákvæði 33. og 34. gr. þ.l.*

*Það er ekki rétt að sveitarfélagi sé skylt að veita öllum þeim er æskja þá þjónustu er í leikskólavistun felst, enda er í lögum hvergi lögð sú skylda á sveitarfélög að þeim beri að fullnægja 100% eftirspurn. Í leikskólalögum nr. 78/1994, 7. gr. segir einungis að sveitarfélögum sé „...skylt að hafa forustu um að tryggja börnum dvöl í góðum leikskóla“. Í 34. gr. laga 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga segir að sveitarstjórnir skuli eftir föngum tryggja*

*framboð á leikskólarými. Samkvæmt 8. gr. leikskólalaga ber sveitarfélögum að meta þörf fyrir leikskólarými eigi sjaldnar en á tveggja ára fresti, og gera áætlun til þriggja ára um uppbyggingu leikskóla í viðkomandi sveitarfélagi með hliðsjón af heildarhagsmunum þess.“*

Þá er í umsögn borgarlögmanns lýst þeirri uppbyggingu á leikskólarými sem átt hafi sér stað á undanförunum árum og lýst almennum atriðum tengdum rekstri leikskóla. Um kostnað við rekstur leikskóla borgarinnar segir að hann sé misjafn, enda séu einingarnar mishagkvæmar. „Kostnaður fer þó fyrst og fremst eftir samsetningu barna í viðkomandi leikskóla. Meðal helstu þátta sem hafa áhrif á kostnað sveitarfélags er aldur barna, sem skýrist af 7. gr. reglugerðar um leikskóla nr. 225/1995, og þeirri þjónustu sem veitt er, svo sem fæði. Þá kemur einnig til kostnaður vegna líkamlega og félagslega fatlaðra barna sem eiga rétt til leikskóladvalar, skv. 19. gr. laga 59/1992 um málefni fatlaðra, og hafa öll fötluð börn á forskólaaldri verið tekin inn í leikskóla borgarinnar á síðari árum. Í meðfylgjandi ársskýrslum Dagvistar barna fyrir árin 1995 og 1996 eru upplýsingar um kostnað vegna leikskóla borgarinnar sem og um framlag borgarsjóðs til reksturs þeirra, m.a. um framlag borgarsjóðs til reksturs hvers leikskóla fyrir sig umfram dvalargjöld. Fram kemur að framlag borgarsjóðs var að meðaltali 34,67% vegna heilsdagsvistunar árið 1996 (bls. 9) en árið á undan 34,20% (bls. 9). Í ársskýrslunum eru ennfremur upplýsingar um fjölda og aldursskiptingu barna á öllum leikskólum borgarinnar. Þá má geta þess að ársskýrslur Dagvistar barna eru gefnar út opinberlega og eru því öllum aðgengilegar. Núgildandi gjaldskrá leikskóla borgarinnar fylgir einnig hér með.“

Þá er fjallað um heimildir annarra en Reykjavíkurborgar til að starfrækja leikskóla. Um það segir: „Samkvæmt 7. gr. leikskólalaga er öðrum en sveitarfélögum heimilt að reka leikskóla, að fengnu samþykki sveitarstjórnar. Reykjavíkurborg hefur ekki afskipti af rekstri einkarekinna leikskóla, utan þeirra er lögboðin eru í 10. gr. reglugerðar nr. 225/1995 og 7. gr. leikskólalaga. Lagaskyldur sveitarfélaga varðandi rekstur leikskóla hafa ekki verið og verða ekki yfirfærðar á einkarekna leikskóla. Aðstaða einkarekinna leikskóla er allt önnur en leikskóla á vegum sveitarfélaga. Forsvarsmenn einkaleikskóla ráða t.a.m. hverjir eru í viðskiptum hjá þeim, þ.e.a.s. hjá þeim gilda ekki jafnræðisreglur um innritun barna, biðlista o.þ.h. atriði. Einnig ráða þeir í einu og öllu fjármálalegri stjórnun leikskólanna og ráða gjaldskrá þeirra, enda munu þær vera misjafnar, heilsdagsvistun mun nú kosta á bilinu kr. 23.000,- til kr. 29.000,-. Þá má nefna að forsvarsmenn einkarekinna

leikskóla ráða kaupgreiðslum til síns starfsfólks, sem oft fær greitt kaup umfram kauptaxta stéttarfélags.

Í núgildandi lögum er eigi sú skylda lögð á sveitarfélög að styrkja fjárhagslega leikskólarekstur einkaaðila, því síður er fjárhæð eða hlutfall rekstrarstyrkja bundið tilteknu lágmarki eða sjónarmiðum s.s. því að sveitarfélagi beri að greiða úr sameiginlegum sjóðum sama hlutfall og greitt er vegna leikskóla sveitarfélags. Hins vegar hefur Reykjavíkurborg sem og ýmis önnur sveitarfélög greitt rekstrarstyrki til einkarekinna leikskóla. Sveitarfélagi er í sjálfsvald sett hvort og þá hversu háa rekstrarstyrki það greiðir til einkarekinna leikskóla, en algengasta styrkfjárhæð er önnur sveitarfélög greiða mun vera kr. 6.000,- á mánuði á hvert barn. Þeir styrkir sem Reykjavíkurborg greiðir eru með því hæsta sem gerist, því rekstrarstyrkur er almennt kr. 16.000,- á mánuði á hvert barn, nema um barn einstæðs foreldris sé að ræða nemur þá styrkurinn kr. 30.000,-. Núgildandi reglur um fjárhæð styrkja voru samþykktar á fundi stjórnar Dagvistar barna þann 15. janúar 1997 og fylgja þær hér með.

Sömu reglur gilda um alla einkarekna leikskóla þ.e.a.s. að fjárhæð rekstrarstyrks sem Reykjavíkurborg greiðir er sú sama á hvert barn hver sem leikskólinn er og er því fulls jafnræðis gætt. Í ársskýrslum Dagvistar barna er fylgja hér eru upplýsingar um einkarekna leikskóla er njóta rekstrarstyrkja frá Reykjavíkurborg, fjölda barna í þessum leikskólum og heildarfjárhæð rekstrarstyrkja til þeirra (1995, bls. 7-8, 1996, bls. 8 og 10). Reykjavíkurborg hefur einnig veitt einkareknum leikskólum stofnstyrki, s.s. vegna byggingarkostnaðar og kaupa á búnaði.

Svo sem að framan er rakið er sveitarfélögum skylt að reka leikskóla í viðkomandi sveitarfélagi, en rétt er að áréttu að þeim er hins vegar ekki skylt að sjá svo um að öll börn á leikskólaaldri fái inni á leikskóla. Um brot á sveitarstjórnarlögum né öðrum lögum er því ekki að ræða þó ekki hafi tekist að anna eftirspurn eftir leikskólarýmum í borginni. Styrkveitingar Reykjavíkurborgar til einkarekinna leikskóla eru því ekki byggðar á þeirri forsendu að borginni sé það skylt þar sem hún hafi ekki náð því að svara allri eftirspurn eftir leikskólarýmum. Mörg sveitarfélög hafa kosið að greiða rekstrarstyrki til einkarekinna leikskóla, þrátt fyrir að þeim sé það ekki skylt að lögum, en fjárhæð þeirra er mismunandi eftir sveitarfélögum. Hvorki Reykjavíkurborg né öðrum sveitarfélögum ber skylda til að sjá til þess að einkaaðilar geti sett á stofn eigin rekstur né að greiða einkaaðilum rekstrarstyrki. Öðrum en

*sveitarfélögum er heimilt að stofnsetja og reka leikskóla, að lagaskilyrðum uppfylltum. Reykjavíkurborg brýtur ekki samkeppnislög og hefur ekki hamlað rekstri einkarekinna leikskóla, þvert á móti hefur hún, án lagaskyldu, styrkt stofnsetningu og rekstur þeirra með fjárframlögum svo sem rakið hefur verið.*“

Með vísan til framangreinds sé þess krafist að Samkeppnisstofnun úrskurði að Reykjavíkurborg sé ekki skylt að veita einkareknum leikskólum rekstrarstyrk og að kröfu Elínar Sigurðardóttur verði hrundið.

### 3.

Umsögn Reykjavíkurborgar var send Elínu Sigurðardóttur með bréfi, dags. 22. október sl., og var henni gefinn kostur á að gera athugasemdir.

Athugasemdir Elínar Sigurðardóttur bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 23. nóvember sl. Í þeim segir: „Í niðurlagi bréfs borgarlögmanns er þess krafist að Samkeppnisstofnun úrskurði að Reykjavíkurborg sé ekki skylt að veita einkareknum leikskólum rekstrarstyrk þar sem Reykjavíkurborg „sé það ekki skylt að lögum.“

*Vera kann að Reykjavíkurborg sé ekki skylt **lögum samkvæmt** að veita einkareknum leikskólum rekstrarstyrki en einnig má benda á að ekki er ótvírátt skv. leikskólalögum nr. 78/1994, að Reykjavíkurborg beri **sjálfri** að stofna og reka leikskóla. Í því sambandi er rétt að nefna að skv. 7. gr. laganna skal „Bygging og rekstur leikskóla...vera **á kostnað** og **í umsjón** sveitarstjórna...“.* **Leikskólanefndir**, sem skv. IV. kafla reglugerðar nr. 225/1995 um starfsemi leikskóla fara með málefni leikskóla í umboði sveitarstjórnar, eru umsagnaraðilar um leyfisveitingar vegna reksturs leikskóla í sveitarfélaginu og **hafa eftirlitsskyldu** með starfi í þeim leikskólum sem veitt er rekstrarleyfi **svo og** þeim leikskólum sem reknir eru á vegum sveitarfélagsins, sbr. 1. mgr. 10. gr.

*Samkvæmt orðanna hljóðan kemur ekki fram í lagatextanum að Reykjavíkurborg beri **sjálfri** að annast daglegan rekstur leikskóla. Sveitarstjórn (Reykjavíkurborg) gæti uppfyllt lagaskyldu sína um rekstur leikskóla skv. leikskólalögum **með útboðum** um rekstur leikskóla. Eftir sem áður væru leikskólanefndir umsagnaraðilar um leyfisveitingar og hefðu eftirlitsskyldu með starfi í þeim leikskólum sem veitt væri rekstrarleyfi.*

Hingað til hefur **Reykjavíkurborg** ekki efnt til útboða um rekstur leikskóla (sem hvort tveggja gæti stuðlað að hagkvæmari rekstri og eðlilegri samkeppni), heldur kosið að **annast sjálf daglegan rekstur leikskóla og er þar með í beinni samkeppni við einkarekna leikskóla**. Í því sambandi má benda á að í 2. mgr. 10. gr. reglugerðar nr. 225/1995 um starfsemi leikskóla kemur fram að þegar leikskóli er rekinn af öðrum aðila en sveitarfélagi, geti sá aðili óskað eftir því að eftirlit með starfi leikskólans sé falið öðrum aðila en leikskólanefnd á vegum sveitarstjórnar. Með þessu má segja að viðurkennt sé að samkeppni ríki á milli einkarekinna leikskóla og leikskóla á vegum sveitarstjórna þar sem einkareknum leikskólum er veitt heimild til að óska eftir að annar aðili en samkeppnisaðili fari með eftirlitshlutverk.

Úr því að Reykjavíkurborg kys að annast sjálf rekstur leikskóla og öðrum er það einnig heimilt, sbr. 7. gr. leikskólalaga nr. 78/1994, gilda samkeppnislög um starfsemina, sbr. 2. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Óumdeilt er að Reykjavíkurborg niðurgreiðir rekstur leikskóla sinna. Fram kemur í bréfi borgarlögmans að framlag borgarsjóðs til reksturs hvers leikskóla umfram dvalargjöld hafi að meðaltali verið ca. 34,5% vegna heilsdagsvistunar. Einnig er óumdeilt að Reykjavíkurborg greiðir einkareknum leikskólum rekstrarstyrki en skv. bréfi borgarlögmans telur hann það vera umfram lagaskyldu og gerir raunar í bréfi sínu kröfu um að Samkeppnisstofnun úrskurði að henni sé það ekki skylt.

Ég tel að með því að niðurgreiða ef til vill meira rekstur leikskóla sinna en einkarekinna leikskóla og þess þá heldur með því að hætta alveg niðurgreiðslum til einkarekinna leikskóla, brjóti Reykjavíkurborg jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Með því á ég við að Reykjavíkurborg ber að veita foreldrum sömu niðurgreiðslu hvort sem þeir kaupa þjónustu hjá einkaaðilum eða leikskólum borgarinnar.

Ennfremur tel ég að þar sem Reykjavíkurborg stendur sjálf að rekstri sinna leikskóla hafi hún markaðsráðandi stöðu og geti í krafti hennar hindrað virka samkeppni á þessum markaði. Augljóst er að Reykjavíkurborg er markaðsráðandi og getur hindrað virka samkeppni með því einfaldlega að niðurgreiða rekstur leikskóla sinna eftir þörfum en ákvarða öðrum keppinautum, þ.e. einkareknum leikskólum, tiltekna fjárhæð í rekstrarstyrk. Þar með útilokar hún einkarekna leikskóla frá markaðnum eða í það minnsta gerir samkeppnisstöðu þeirra torveldari.

*Eftir stendur að virk samkeppni og jafnræði um rekstur leikskóla er því aðeins tryggð að Reykjavíkurborg niðurgreiði rekstur einkarekinna leikskóla jafnmikið og sinna eigin, eða dragi sig út úr samkeppninni og efni til útboða um rekstur leikskóla. Því er nauðsynlegt að Samkeppnisstofnun úrskurði að Reykjavíkurborg veiti einkareknum leikskólum sömu niðurgreiðslu og eigin leikskólum, eða bjóði út rekstur leikskóla og hætti rekstri sinna eigin sem þurfa hvorki að taka tillit til keppinauta né viðskiptavina.*

*Til þess að ná ofangreindu markmiði geri ég eftirfarandi kröfur:*

- 1. Telji samkeppnisráð/Samkeppnisstofnun að sveitarstjórn (Reykjavíkurborg) **beri sjálfri** að annast rekstur leikskóla skv. leikskólalögum nr. 78/1994, þá veki hún athygli ráðherra á því að þau lög stríði gegn markmiðum samkeppnislaga nr. 8/1993, og torveldi frjálssa samkeppni, sbr. 19. gr. s.l. Má í því sambandi nefna að það er meðal annars hlutverk samkeppnisráðs að ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun og gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni. Samkeppnisráði ber einnig að benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum sbr. 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga.*
- 2. Telji samkeppnisráð/Samkeppnisstofnun að sveitarstjórn (Reykjavíkurborg) **beri ekki sjálfri** að annast rekstur leikskóla skv. leikskólalögum nr. 78/1994 þá grípi samkeppnisráð til aðgerða til að breyta núverandi ástandi, sbr. 17. gr. samkeppnislaga. Núverandi ástand felur í sér skaðleg áhrif á samkeppni þar sem Reykjavíkurborg getur eins og sakir standa viðhaldið eða styrkt markaðsráðandi stöðu sína á þessum markaði, útilokað keppinauta frá markaðnum og þar með fækkað valkostum viðskiptavina.*
- 3. Jafnframt mæli samkeppnisráð/Samkeppnisstofnun fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli reksturs dagvistar barna og annars reksturs borgarsjóðs, sbr. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Með slíkum aðskilnaði væri auðveldara að fylgjast með því að samkeppnisrekstur Reykjavíkurborgar á sviði dagvistar væri ekki niðurgreiddur af borgarsjóði meira en sem næmi stofn- og rekstrarstýrkjum til einkarekinna leikskóla.“*

#### **4.**

Athugasemdir Elínar Sigurðardóttur voru sendar borgarlögmanni með bréfi, dags. 26. nóvember sl. og var honum veitt færi á að koma að athugasemdum.



Athugasemdir bárust frá borgarlögmanni með bréfi, dags. 19. desember sl. Þar segir m.a. að af athugasemdum kvartanda megi ráða, að hún byggi nú að verulegu leyti á þeirri skoðun að sveitarfélögum sé ekki skylt að annast rekstur leikskóla, en í fyrra bréfi hennar (dags. 25. ágúst sl.) hafi öndverð skoðun verið undirstaða krafna hennar. Aðalkröfur Elínar í bréfi hennar, dags. 23. nóvember sl., virðist vera eftirfarandi (sbr. feitletrun á bls. 2):

*„a. Að Reykjavíkurborg niðurgreiði rekstur einkarekinna leikskóla jafnmikið og sinna eigin og að Samkeppnisstofnun úrskurði að Reykjavíkurborg sé skylt að gera hvorutveggja.*

*b. Að Reykjavíkurborg hætti rekstri leikskóla borgarinnar og bjóði út rekstur þeirra og að Samkeppnisstofnun úrskurði að Reykjavíkurborg sé skylt að gera hvorutveggja.*

*Til að ofangreindar kröfur Elínar nái fram að ganga krefst hún þess:*

*1. að Samkeppnisstofnun/Samkeppnisráð vekji athygli ráðherra á að lög um leikskóla nr. 78/1994 stríði gegn markmiðum samkeppnislaga, og vísar Elín þar til 19. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, enda telji Samkeppnisstofnun að Reykjavíkurborg sé skylt að reka leikskóla.*

*2. Að Samkeppnisstofnun/Samkeppnisráð gripi til ráðstafana samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telji Samkeppnisstofnun/Samkeppnisráð að Reykjavíkurborg beri ekki sjálfri að annast rekstur leikskóla samkvæmt leikskólalögum.*

*3. Að Samkeppnisstofnun/Samkeppnisráð mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli reksturs Dagvistar barna í Reykjavík og annars rekstur borgarsjóðs samkvæmt 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.*

*Í kröfurgerð Elínar samkvæmt liðum a og b og samkvæmt liðum nr. 1 og nr. 2 hér að ofan felst krafa um að Samkeppnisstofnun/samkeppnisráð skeri úr um túlkun og gildi laga, en slíkt er ekki í verkahring eða á valdsviði stjórnvalda heldur er hlutverk dómstóla einna.“*

Þá segir í athugasemdum borgarlögmanns: „Skýrt er í lögum að löggjafinn hefur ákveðið að rekstur dagvistar fyrir börn sé verkefni sveitarfélaga.

Í 7. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 sbr. 1. tl. segir að meðal verkefna sveitarfélaga séu félagsmál, þar á meðal rekstur leikskóla og sveitarstjórn taki ákvörðun um stjórn þeirra, sbr. 1. mgr. 32. gr. og í 2. mgr. 32. gr. segir að leikskólar séu reknir samkvæmt sérstökum lögum.

*Í 7. gr. nógildandi leikskólalaga nr. 78/1994 segir að bygging og rekstur leikskóla skuli vera á kostnað og í umsjón sveitarstjórna.*

*Í 1. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 segir að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum.*

*Af framangreindum lagaákvæðum er ljóst að ef losa á sveitarfélögin undan þeirri skyldu að reka dagvistarstofnanir fyrir börn þurfa viðamiklar lagabreytingar að koma til, en þær eru augljóslega ekki á valdi stjórnvalda.*

*Ákvarðanir löggjafarvaldsins eins og þær koma fram í framangreindum lögum snerta ekki aðeins Reykjavíkurborg, heldur öll sveitarfélög landsins hvort sem þau eru stór eða smá.*

*Sveitarfélögin í landinu geta ekki hætt að reka dagvist fyrir börn þar sem um er að ræða lögbundið verkefni sem þeim er skylt að annast. Þar af leiðandi er krafa Elínar um að Reykjavík, og þá væntanlega öll sveitarfélög í landinu, hætti rekstri dagvistar fyrir börn algerlega fráleit, auk þess eru stjórnvöld ekki bær til að úrskurða þar um.*

*Hér skal einnig á það bent að það er ekki á valdsviði stjórnvalda að ákvarða hvernig sveitarfélög annast rekstur lögbundinna verkefna sem þeim er skylt að annast, umfram það sem lög mæla fyrir um. Ekki verður séð að krafa Elínar um að Samkeppnisstofnun úrskurði að sveitarfélögum skuli skylt að efna til útboða á rekstri dagvista eigi sér nokkra lagastoð. Þá verður ekki séð að 17. gr. samkeppnislaga eigi við að því er varðar starfsemi Reykjavíkurborgar á dagvistarstofnunum fyrir börn.*

*Að því er varði kröfu Elínar um að Samkeppnisstofnun úrskurði að Reykjavíkurborg skuli styrkja einkarekna leikskóla til jafns við sínar eigin dagvistarstofnanir skuli eftirfarandi tekið fram: „Í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins er kveðið á um að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Sveitarfélögum eru markaðir tekjustofnar samkvæmt sérstökum lögum og hafa þau jafnframt forræði um hvernig þeim tekjum er ráðstafað að teknu tilliti til lögbundinna verkefna á þeirra vegum, sbr. einnig 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar svo og að sínu leyti 6. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986 þar sem kveðið er á um að sveitarfélög skuli hafa sjálfsforræði á gjaldskrá eigin fyrirtækja og stofnana til þess að mæta kostnaði af ýmsum verkefnum sem þeim ber að sinna, ekki síst af verkefnum er undir félags- og velferðarmál heyra, kostnaður vegna þeirra, umfram hugsanlegar tekjur, fellur að sjálfsögðu á sveitarsjóð eðli máls samkvæmt.*

*Í lögum er hvergi lögð sú skylda á sveitarfélög að þeim beri að styrkja með fjárframlögum leikskóla eða aðra slíka starfsemi sem rekin er af einkaaðilum. Styrkveitingar af þessu tagi eru á valdi hvers sveitarfélags fyrir sig, en mismunandi mun vera hvort slíkir styrkir eru yfirleitt veittir eða eftir þeim sóst, svo og fjárhæð þeirra.*

*Það er ekki á valdsviði stjórnvalda á vegum ríkisvaldsins að kveða á um hvernig sveitarfélög skuli ráðstafa tekjum sínum, eða að þeim sé skylt að veita einkaaðilum í rekstri fjárstuðning. Það er því ljóst að hvorki Samkeppnisstofnun né önnur stjórnvöld eru bær til að úrskurða að sveitarfélög í landinu skuli styrkja rekstur einkaaðila.“*

*Pá segir í bréfi borgarlögmanns: „Eins og rakið var í bréfi borgarlögmanns frá 15. október sl. ber sveitarfélögum ekki lagaskylda til að sjá öllum sem þess kunna að óska fyrir dagvistun fyrir börn. Því síður er sveitarfélögum skylt að niðurgreiða eða að veita styrki til einkarekinna dagvista, eða þeirra foreldra sem hafa börn sín í dagvistun á vegum einkaaðila hvort sem þeir gera það að eigin ósk eða vegna þess að framboð á dagsvistunarrýmum á vegum sveitarfélags er ekki nægilegt. Til að fyrirbyggja misskilning skal tekið fram að engin greinarmunur er gerður á styrkjum vegna einkarekinna dagvista á grundvelli ástæðna foreldra, enda er Dagvist barna/Reykjavíkurborg ókunnugt um ástæður fyrir vali hvers og eins, þar sem ekki eru höfð afskipti af því hvaða borgarar nýta sér þjónustu þessara aðila.*

*Rekstur leikskóla einkaaðila er með mismunandi hætti að ýmsu leyti, bæði að því er varðar áherslur í uppeldisstarfi þeirra og um bein rekstrarleg atriði, t.d. að því er varðar fjölda barna sem sækir hvern þeirra og laun starfsfólks sem munu vera mishá, þannig að rekstur þeirra er mishagkvæmur. Gjaldskrá einkarekinna leikskóla er einnig mismunandi. Um slík atriði hefur Dagvist barna eða borgarsjóður ekki yfir að segja, en skilyrði þess að einkareknir leikskólar njóti rekstrarstyrkja er að starfsemin uppfylli öll skilyrði leikskólalaga og njóta allir einkareknir leikskólar sömu styrkja samkvæmt reglum borgarráðs þar að lútandi.*

*Í þessu sambandi er rétt að benda á að ef sveitarfélag ætti að greiða mismun á gjaldskrá einkarekins leikskóla og leikskóla sveitarfélags hefði það jafnframt í för með sér að styrkir yrðu misháir því að þá myndu dýrustu einkareknu leikskólarnir njóta hæstu styrkjanna. Krafa um slíkar „jöfnunargreiðslur“ felur*

*Því jafnframt í sér vissa kröfu um mismunun, nema því aðeins að ætlast sé til að sveitarfélag stjórnri því að gjaldskrá allra einkarekinna leikskóla sé samhljóða, sem er vitaskuld fráleitt.“*

*Í bréfi Elínar, dags. 23. nóvember sl., komi fram að hún telji að Reykjavíkurborg brjóti jafnræðisreglu stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Ekki sé annað að ráða en að skoðun hennar byggji á misskilningi á lögum. Vegna þessa skuli eftirfarandi tekið fram: „Stjórnssýslulögin taka til þeirra tilvika þegar stjórnvald tekur einhliða ákvörðun um rétt eða skyldu tiltekins aðila í ákveðnu máli í skjóli stjórnssýsluvalds, sbr. 1. gr. laganna. Ekki hefur komið fram að Elín kvarti yfir tiltekninni stjórnvaldsákvörðun í tilteknu máli að því er séð verður, eða að hún hafi bent á neitt mál er varðar stjórnvaldsákvörðun er beinist að henni. Elín getur því ekki talist aðili máls í skilningi stjórnssýslulaga, sbr. 1. gr. þ.l. Auk þess er vert að benda á að stjórnssýslukæruleið varðandi stjórnssýsluákvörðun, ef um það væri að ræða, er ekki hjá Samkeppnisstofnun/samkeppnisráði, heldur hjá stjórn Dagvistar barna í Reykjavík og borgarráði, síðan hjá því ráðuneyti sem viðkomandi málaflokkur heyrir undir.*

*Í jafnræðisreglu 11. gr. stjórnssýslulaga felst að mál sem eru sambærileg í lagalegu tilliti skuli hljóta sams konar úrlausn. Ekki verður séð að kvartanir Elínar lúti að því að henni hafi verið mismunað á nokkurn hátt t.d. á grundvelli kynferðis, litarháttar, þjóðernis eða annarra atriða er nefnd eru í 2. mgr. 11. gr. s.sl. eða að hún hafi ekki fengið samskonar úrlausn miðað við sambærileg mál, eða að henni hafi verið mismunað með öðrum hætti, t.d. þannig að hún hafi fengið aðra eða minni fyrirgreiðslu en aðrir í sömu aðstöðu, þ.e.a.s. þeir sem hafa börn sín í einkareknum leikskólum. Sem fyrr segir kemur Elín ekki að rekstri einkarekins leikskóla, enda beinist kvörtun hennar ekki að því að einkareknum leikskólum sé veitt mismunandi fyrirgreiðsla. Af því sem að framan er rakið er ljóst að tilvísun Elínar til jafnræðisreglu stjórnssýslulaga á ekki við í þessu tilviki.*

*Einnig er rétt að taka fram að gefnu tilefni að í bréfi borgarlögmanns, frá 15. október sl., kom ekkert það fram er túlka mætti sem ráðagerð Reykjavíkurborgar um að hætta að veita einkaaðilum í leikskólarekstri stofn- og/eða rekstrarstyrki.“*

Að því er varði kröfu Elínar um að Samkeppnisstofnun mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli reksturs Dagvistar barna og annars reksturs

borgarsjóðs samkvæmt 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga bendir borgarlögmaður á að tilvitnað ákvæði taki til fyrirtækja sem starfi í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Það hafi áður komið fram að ekki sé ágreiningur um að öðrum en sveitarfélögum sé heimilt að reka dagvist fyrir börn þannig að hér sé ekki um að ræða fyrirtæki sem starfi í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar og geti því 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga ekki átt við hér.

Að öðru leyti skuli tekið fram að Dagvist barna í Reykjavík sé í eigu Reykjavíkurborgar og sé rekin á vegum borgarinnar. Dagvist barna í Reykjavík lúti sérstakri stjórn, sem skipuð sé af borgarstjórn Reykjavíkur. Undir stjórn stofnunarinnar heyrir framkvæmdastjóri, sem sjái um daglega stjórnun hennar, svo og allt starfsfólk hennar, sem jafnframt séu starfsmenn Reykjavíkurborgar og njóti réttinda sem slíkir. Stofnunin sé sjálfstæð m.a. að því leyti að hún njóti ein eigin sértekna, þ.e.a.s. dagvistagjalda sem greidd séu af foreldrum barna sem þjónustunnar njóta. Stofnunin njóti fjárframlaga úr borgarsjóði til starfssemi sinnar í þágu borgaranna, m.a. til uppbyggingar og reksturs dagvistarheimila fyrir börn, enda standi dagvistargjöld ekki undir rekstri leikskóla nema að hluta, eins og raunar komi skýrt fram í ársskýrslum stofnunarinnar. Framlag borgarsjóðs til reksturs stofnunarinnar sé ákveðið á fjárhagsáætlun borgarsjóðs ár hvert, og megi geta þess að stofn- og rekstrarstyrkir til einkarekinna leikskóla séu í raun framlög úr borgarsjóði, þrátt fyrir að öll umsýsla vegna slíkra styrkja sé hjá Dagvist barna, enda séu reglur þær er um þessar styrkveitingar gildi samþykktar sérstaklega í borgarráði. Bókhald Dagvistar barna sé fært með bókhaldi borgarsjóðs, þó þannig að það sé fært undir sérstöku bókhaldsnúmeri eða lykli, og með þeim hætti haldið aðgreindu frá öðrum rekstri borgarsjóðs. Niðurstöður rekstrar séu birtar í sundurliðun með ársreikningi borgarsjóðs Reykjavíkur, jafnframt því sem stofnunin gefi út eigin ársskýrslu með ítarlegum upplýsingum um alla starfsemi sína og fjárhagslegar rekstrarniðurstöður.

Að lokum segir í athugasemdum borgarlögmanns: „*Þar sem rekstur dagvistar fyrir börn er lögbundið verkefni sveitarfélaga lýtur sá rekstur ekki venjulegum lögmaðlum markaðarins enda er tilteknum aðilum, þ.e. sveitarfélögum, gert skylt að reka slíka starfsemi þrátt fyrir þann kostnað, umfram tekjur, sem hún hefur í för með sér. Í ársskýrslum Dagvistar barna í Reykjavík kemur fram, að ekki er um gróðafyrirtæki að ræða þar sem töluverður hluti kostnaðar er hlýst af uppbyggingu og rekstri dagvistarstofnana fellur á sveitarsjóð, væntanlega mun sama staða vera uppi í öðrum sveitarfélögum landsins. Rekstur dagvistar fyrir börn á vegum sveitarfélaga er einnig þjónusta fyrir íbúa sveitarfélaganna*

og er eingöngu rekin vegna íbúanna og í þeirra þágu. Rekstur einkaaðila í þjónustustarfsemi sem og öðrum rekstri byggir, eðli máls samkvæmt, á allt öðrum sjónarmiðum, enda reka einkaaðilar yfirleitt fyrirtæki sín í atvinnuskyni og oftast í gróðaskyni.

Þrátt fyrir að rekstur dagvista fyrir börn sé lögbundið verkefni sveitarfélaga er öðrum aðilum heimilt, að lagaskilyrðum uppfylltum, að hafa slíka starfsemi með höndum, svo sem fram kom í bréfi borgarlögmanns, dags. 15. október sl. Því er ekki um einokunaraðstöðu sveitarfélaga að ræða.

Alkunna er að í Reykjavík, sem og í fleiri sveitarfélögum vítt og breitt um landið, hefur eftirspurn eftir leikskólarýmum lengst af verið meiri en unnt hefur verið að anna, sem þýðir jafnframt að ekki hefur verið samkeppni um (of) fáa viðskiptavini.

Vakin er sérstök athygli Samkeppnisstofnunar á því að ekki hefur borist kvörtun frá rekstraraðilum einkarekinna leikskóla í Reykjavík, sem eru þeir aðilar sem helst gætu talið sig í samkeppni við leikskólarekstur borgarinnar, um ójafna samkeppnisaðstöðu eða önnur slík atriði til Samkeppnisstofnunar eða annarra svo kunnugt sé.

Reykjavíkurborg hefur fráleitt hamlað samkeppni eða hindrað einkaaðila í að setja á stofn eða reka dagvistarheimili fyrir börn. Þvert á móti hefur Reykjavíkurborg styrkt verulega og án skyldu slíka starfsemi einkaaðila með stofn- og rekstrarstyrkjum, eins og rakið var í bréfi borgarlögmanns, dags. 15. október sl., sbr. og ársskýrslur Dagvistar barna.

Að lokum skal ítrekað að Reykjavíkurborg hefur ekki á nokkurn hátt brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga.“

## II.

### Forsendur og niðurstaða

#### 1.

Í máli þessu er tekist á um fyrirkomulag niðurgreiðslna Reykjavíkurborgar á leikskólavist. Af hálfu kvartanda er því haldið fram, að Reykjavíkurborg brjóti gegn samkeppnislögum með því að niðurgreiða eigin leikskólarekstur meira en þann leikskólarekstur sem er rekinn af einkaaðilum. Þessi mismunun leiði til

skekktar samkeppnisstöðu einkarekinna leikskóla þar sem rekstur þeirra fari ekki fram á jafnréttisgrundvelli við leikskólarekstur Reykjavíkurborgar.

Af hálfu Reykjavíkurborgar er bent á, að rekstur leikskóla sé lögbundið verkefni sveitarfélaga skv. lögum um leikskóla, sbr. og ákvæði í sveitarstjórnarlögum og í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Bent er á að aðrar reglur gildi að mörgu leyti um rekstur einkarekinna leikskóla en leikskóla Reykjavíkurborgar, m.a. varðandi innritun barna, biðlista o.fl. Þá hvíli ekki lögbundin skylda á Reykjavíkurborg að styrkja fjárhagslega leikskólarekstur einkaaðila og þaðan af síður séu niðurgreiðslur Reykjavíkurborgar til einkarekinna leikskóla bundnar tilteknu lágmarki. Reykjavíkurborg hafi ákveðið, umfram skyldu, að niðurgreiða rekstur einkarekinna leikskóla og séu niðurgreiðslurnar með þeim hæstu sem þekkest á landinu. Fulls jafnræðis sé gætt á milli einkareknu leikskólanna í því efni. Þá áréttar Reykjavíkurborg, að þótt sveitarfélögum sé gert skylt að reka leikskóla sé þeim ekki skylt að sjá um að öll börn á leikskólaaldri fái inni á leikskóla. Því sé ekki um brot á sveitarstjórnarlögum eða öðrum lögum að ræða, þótt ekki hafi tekist að tryggja öllum börnum leikskólavistun.

Í athugasemdum kvartanda er bent á, að skv. ákvæðum laga um leikskóla sé ekki ótvírætt að Reykjavíkurborg beri sjálfri að annast daglegan rekstur leikskóla. Skylda borgarinnar nái til þess að annast um byggingu og rekstur leikskóla, hafa eftirlit með starfsemi þeirra o.fl. Með útboðum gæti borgin uppfyllt skyldur sínar í hvívetna en um leið stuðlað að hagkvæmari rekstri og jafnri samkeppnisstöðu. Reykjavíkurborg hafi hins vegar ekki farið þessa leið heldur hafi hún kosið að sjá sjálf um rekstur leikskólanna að fullu. Úr því borgin kjósi að annast sjálf rekstur leikskóla og öðrum sé það einnig heimilt að lögum, gildi samkeppnislög um starfsemina, sbr. 2. gr. þeirra. Með því að niðurgreiða e.t.v. meira eigin rekstur leikskóla en rekstur einkaaðila telur kvartandi að borgin brjóti gegn jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga en einnig að borgin misnoti með þessu þá markaðsráðandi stöðu sem hún óneitanlega hafi á markaðnum. Þar með sé virk samkeppni hindruð.

Með vísan til framangreinds sé nauðsynlegt að samkeppnisráð úrskurði að Reykjavíkurborg annað hvort niðurgreiði rekstur einkarekinna leikskóla til jafns við sína eigin eða hætti eigin rekstri leikskóla og bjóði rekstur þeirra út.

Í athugasemdum Reykjavíkurborgar er ítrekað að rekstur dagvistar fyrir börn sé lögbundið verkefni sveitarfélaga. Því sé fráleitt að samkeppnisráð úrskurði um

að Reykjavíkurborg hætti eigin rekstri leikskóla eða að samkeppnisráð hafi önnur afskipti af þeim rekstri á grundvelli t.d. 17. gr. samkeppnislaga. Þá vísar Reykjavíkurborg til 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segi að sveitarfélög ráði sjálf málefnum sínum eftir því sem lög ákveði. Sveitarfélögum séu markaðir tekjustofnar samkvæmt sérstökum lögum og jafnframt hafi þau forræði um hvernig þeim tekjum sé ráðstafað að teknu tilliti til lögbundinna verkefna. Reykjavíkurborg sé ekki lögskylt að styrkja rekstur einkarekinna leikskóla og samkeppnisráð geti ekki kveðið á um hvernig sveitarfélag ráðstafi tekjum sínum.

## 2.

Um hlutverk sveitarstjórna og lögbundin verkefni þeirra er m.a. fjallað í sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986. Í 1. mgr. 6. gr. þeirra laga segir að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim séu falin í lögum. Í 6. mgr. 6. gr. eru talin upp nokkur þeirra verkefna sem sveitarfélögum ber að sinna. Þar segir m.a.:

„Meðal verkefna sveitarfélaga eru:

1. Félagsmál, þar á meðal framfærslumál, aðstoð við aldraða og fatlaða, barnaverndarmál, varnir gegn notkun vímuegja, rekstur dagvistar fyrir börn, rekstur dvalarheimila aldraðra, rekstur heimilishjálpar, [varnir gegn slysum].“

Um leikskóla er fjallað í sérstökum lögum um leikskóla nr. 78/1994. Í IV. kafla laganna um hlutverk sveitarfélaga segir í 7. gr. að bygging og rekstur leikskóla skuli vera á kostnað og í umsjón sveitarstjórna og sjái þær um framkvæmd laganna, hver í sínu sveitarfélagi. Þeim sé skylt að hafa forustu um að tryggja börnum dvöl í góðum leikskólum. Heimilt sé öðrum aðilum að reka leikskóla að fengnu samþykki viðkomandi sveitarstjórnar.

Þá er fjallað um hlutverk sveitarfélaga varðandi rekstur leikskóla í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991. Þar segir í 32. gr. að sveitarfélög annist uppbyggingu og rekstur leikskóla og taki sveitarstjórn ákvörðun um stjórn þeirra. Þá segir í 33. gr. að sveitarstjórnir skuli eftir föngum tryggja framboð á leikskólarými.

Í 78. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 segir svo:

„Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.

Tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.“



### 3.

Eins og að framan greinir er fjallað með margvíslegum hætti í lögum um hlutverk sveitarstjórna við uppbyggingu og rekstur dagvistunar fyrir börn. Ljóst er af þeirri umfjöllun að rekstur leikskóla er á meðal lögbundinna verkefna sveitarfélaga sbr. t.d. 6. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga. **Af almennum lögskýringarsjónarmiðum leiðir að samkeppnisráð hefur takmarkaðar heimildir til afskipta af framkvæmd sveitarfélaga vegna lögbundinna verkefna þeirra. Þá hefur áður verið fjallað um samspil samkeppnislaga nr. 8/1993 og sveitarstjórnarlaga nr. 8/1986, og heimildir samkeppnisyfirvalda til afskipta af málefnum sveitarfélaga, fyrir samkeppnisyfirvöldum, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 11/1996 og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 6/1996. Í því máli taldi áfrýjunarnefnd samkeppnismála að rekstur Grindavíkurbæjar á tjaldstæðum félli undir lögbundið verkefni sveitarfélagsins með vísan til 6. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga. Í niðurstöðum nefndarinnar sagði, að lágmarksstarfsemi á borð við þá sem um ræddi í málinu gæti fallið undir þau verkefni sem sveitarfélögum væri skylt að annast og kosta mætti með almennum sjóðum þess. Rekstur Grindavíkurbæjar á tjaldstæðum þótti ekki fara yfir þau mörk sem eðlileg umsvif sveitarfélagsins útheimtu og því var ákvörðun samkeppnisráðs, sem kvað á um fjárhagslegan aðskilnað vegna tjaldstæðisrekstrarins, felld úr gildi.**

Í því máli sem nú er til umfjöllunar er deilt um hvort starfræksla Reykjavíkurborgar á leikskólum sínum fari í bága við samkeppnislög. Um er að ræða lögbundið verkefni sveitarfélags samkvæmt 6. mgr. 6. gr. sveitarstjórnarlaga. **Samkeppnisráð tekur undir með kvartanda að Reykjavíkurborg gæti að jafnræðissjónarmiðum við rekstur dagvistar fyrir börn og að rekstrinum sé almennt hagað til samræmis við þau sjónarmið sem samkeppnislög eru reist á.** Samkeppnisráð fær hins vegar ekki séð að sú starfsemi sem Reykjavíkurborg sinnir í þessum málaflokki sé á einhvern hátt yfirgripsmeiri en lög gera ráð fyrir, m.a. þegar af þeirri ástæðu að eftirspurn eftir dagvistun er meiri en framboð. Þá gilda sérstök lög um rekstur leikskóla og hlutverk sveitarstjórna við þann rekstur sem eru sveitarstjórnarlögum til fyllingar. Með vísan til alls framangreinds, og að öðru leyti með hliðsjón af úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/1996, Grindavíkurbær gegn samkeppnisráði, telur samkeppnisráð að lagagrundvöll skorti fyrir töku ákvörðunar af hálfu samkeppnisráðs í máli þessu.

**III.**  
**Ákvörðunarorð:**

**„Samkeppnisráð mun ekki grípa til aðgerða vegna kvörtunar Elínar Sigurðardóttur í máli þessu.“**

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 11/1998](#)]*